

ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕСУРСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД

Чернов С. І.,

д.держ.упр., доц., голова Харківської обласної ради;

Мушчинська Н. Ю.,

*к.е.н., доц., доцент кафедри управління проектами в міському господарстві і будівництві,
Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова,
м. Харків*

Сформульовано низку проблемних питань, що виникають у процесі добровільного об'єднання сільських громад з метою формування власної ресурсної бази. Внесено пропозиції щодо змін механізму розподілу субвенцій на розвиток інфраструктури.

Ключові слова: децентралізація влади, спроможна громада, об'єднана територіальна громада.

Chernov S. I.,

Doctor of Public Administration, Associate Professor, Head of the Kharkiv Regional Council;

Mushchynska N. Yu.,

PhD in Economics, Associate Professor,

*Associate Professor of Project Management in Municipal Economy and Construction Department of
O.M. Beketov National University of Urban Economy, Kharkiv*

UNIFICATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A MECHANISM TO ENSURE RESOURCE CAPACITY OF RURAL COMMUNITIES

The paper is devoted to issues that arise during the voluntary union for rural communities to form their own resource base. Proposals to change mechanism of subventions distribution for infrastructure development are presented.

Key words: decentralization of power, capable community, united local community.

Якість життя населення – це той показник, на формуванням якого спрямовано дії на державному, регіональному і місцевому рівнях одночасно. Функціонування органів місцевого самоврядування не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [8]. Світовий досвід свідчить, що соціальні проблеми розуміються і, як наслідок, вирішуються на місцевому рівні значно ефективніше. Проте такий прямий зв'язок між розумінням і вирішенням може бути лише за достатньої ресурсної спроможності. Одним із механізмів формування ресурсної спроможності на даному етапі розвитку країни на місцевому рівні є добровільне об'єднання територіальних громад. Особливо актуальним це питання стає для сільських громад, бюджети яких у своїй більшості є дотаційними. Уже сьогодні реформа децентралізації дає громадам повноваження й кошти. За перше півріччя 2016 р. доходи місцевих бюджетів зросли в середньому на 48,8 % (порівняно з аналогічним періодом минулого року), а доходи бюджетів з трансфертами зросли за цей період більше ніж у п'ять разів [2].

Ресурсну спроможність територій в умовах децентралізації влади досліджували вітчизняні економісти, фахівці з державного управління та фінансового права, серед яких Б. Данилишин, О. Василик, М. Кульчинський, І. Волохова, В. Мамонова, О. Горбатенко, В. Тарнай, Л. Фурдичко [1; 9; 10; 19] та ін.

Сьогодні питання децентралізації є найбільш динамічними як у науці, так і у практиці державного управління. Сформовано актуальні пропозиції щодо зміни норм Бюджетного і Податкового кодексів України. Розроблено Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад), який, на думку розробників, повинен сприяти створенню потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад, що здійснюватимуть регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [13]. Разом із тим залишається недостатньо дослідженим питання формування ресурсної спроможності саме для малочисельних сільських громад, яке відбувається підчас реформування системи територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Мета статті полягає в розкритті проблем формування механізму забезпечення ресурсної спроможності сільських громад з фокусом на заходах стимулювання таких громад щодо об'єднання.

Процеси реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни сформовано на основних положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування [6], що стала невід'ємною складовою національного законодавства в цій сфері. Принципи Європейської хартії нарешті знайшли своє втілення в життя України зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8] та затвердженням плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [17]. Прийнято Державну стратегію регіонального розвитку – 2020 [3] та Закон України “Про засади державної регіональної політики” [15], що практично сприяло добровільному об'єднанню територіальних громад. Базою для проведення подальших структурних реформ став ухвалений парламентом Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [14], який дає можливість невеликим населеним пунктам (менше 2 500 людей) об'єднуватись і створювати спроможну громаду. Яким чином має відбуватись об'єднання громад, для того щоб вони стали спроможними, визначає Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. [16].

Реформа децентралізації, на думку фахівців, майже не позначилася на добробуті українських сіл [5], бо найбільшу кількість додаткових коштів одержали міста обласного значення, які одержали великий фінансовий ресурс, повноваження, а також можливість ці повноваження змінювати в інтересах громад. Селам для одержання цих вигід треба формувати об'єднані територіальні громади.

В Україні 28 тис. населених пунктів та 11 тис. органів місцевого самоврядування. 10 279 сільських рад припадає на 18 тис. сільських населених пунктів. У 2015 р. 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких входять 2 015 населених пунктів, добровільно об'єдналися в 159 територіальних громад (далі – ОТГ).

Найбільшу кількість ОТГ створено в Тернопільській області – 26 та у Хмельницькій області – 22.

Загальна площа всіх ОТГ склала 35 807 квадратних кілометрів (км²), що становить 5,9 % від площі України (без урахування м. Києва та Автономної Республіки Крим). Найбільша за площею ОТГ – Народицька ОТГ Житомирської області, яка займає 1 284 км², найменша – Міжєнецька ОТГ Львівської області — 8,7 км² [18].

Шість регіонів нашої країни мають сільськогосподарський тип економіки – Вінницька, Кіровоградська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська й Чернігівська області. П'ять регіонів – аграрно-промислові: Житомирська, Івано-Франківська, Миколаївська, Волинська й Сумська області. У сільській місцевості проживають понад 13 млн українців, тобто майже третина всього нинішнього населення України [5].

Чисельність населення, яке мешкає на території цих ОТГ, становить 1390,5 тис. осіб, що складає 3,5 % від загальної чисельності населення України (без урахування м. Києва та Автономної Республіки Крим). Найменша за чисельністю населення – Макіївська ОТГ Чернігівської області – 1,6 тис. жителів. Найбільшою за чисельністю населення є Краснолиманська ОТГ Донецької області – 44,7 тис. жителів (громаду створено на основі міста-району) [18].

Отже, розгляньмо, які проблеми виникають для жителів села у процесі добровільного об'єднання та формування власної ресурсної бази.

1. *Організаційне забезпечення.* Розвитком села, а саме великим аграрним бізнесом, в умовах децентралізації займається Міністерство аграрної політики і продовольства України. На Міністерство регіонального розвитку, будівництва й житлово-комунального господарства України покладено питання адміністративно-територіальної реформи. Міністерство фінансів України розробило нову податкову політику. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство екології України у процесі не беруть участі взагалі. Декларативна держава села підтримує, навіть прийняла Концепцію розвитку сільських територій, мета якої – диверсифікація економічної діяльності та збільшення реальних доходів від сільськогосподарської діяльності [5]. Отже, соціально-економічний розвиток громади замінено на розвиток великого аграрного бізнесу.

2. *Фінансове та майнове забезпечення.* ОТГ одержує додаткові фінансові та майнові ресурси. Бюджет ОТГ є одним із видів місцевих бюджетів. На відміну від бюджетів окремих сільських, селищних, міських рад, бюджет ОТГ має більше можливості, а саме: бюджети ОТГ набувають функцій, повноважень та фінансових ресурсів на рівні міста обласного значення, тобто ОТГ переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Затверджений обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ України на 2016 р. з трансфертами з державного бюджету становить 4553 млн грн, що майже в 5 разів більше від уточнених показників місцевих бюджетів (які увійшли до складу ОТГ) на 2015 р. [18].

Однією з основних переваг є отримання ОТГ 60 % податку на доходи фізичних осіб, що є основним джерелом наповнення бюджетів, який у планових показниках бюджетів склав 1 020 млн грн та становить 55 % в обсязі власних доходів місцевих бюджетів.

Передбачено, що органи місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги з плати за землю не тільки в межах, а й поза межами населених пунктів. Плата за землю – це другий за вагомістю податок – 335 млн грн (18 %).

Інші податки: єдиний податок затверджено в сумі 242 млн грн (13 %), акцизний – у сумі 209 млн грн (11 %) [18].

Фінансову децентралізацію спрямовано на формування спроможності виконувати повноваження органів місцевої влади щодо виконання ними всіх завдань і програм розвитку регіону. Проте, на думку експертів [7], заплановані зміни до Податкового кодексу України в частині переформатування єдиного податку 4-ї групи з 1 січня 2017 р., а з 1 січня 2018 р. – повної відміни, потягне за собою те, що сільські громади залишаться без суттєвої частини надходжень до своїх бюджетів. Проте проблеми можуть стати стимулом для формування ОТГ з метою консолідації наявних ресурсів.

Разом із тим проведено дослідження паспортів спроможних територіальних громад, які додаються до перспективних планів об'єднання громад, показало, що немала частина з них не тільки не має бюджетів розвитку у складі місцевого бюджету, а й залишається з дотаційними, що свідчить про недостатньо глибокий економічний аналіз, проведений на підготовчій стадії [12].

3. *Державна фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад.* Державна підтримка може мати інформаційно-просвітницьку, методичну, організаційну та фінансову форми. Зупинімось на останній.

ОТГ має право на освітню та медичну субвенцію, обсяг якої визначається залежно від кількості отримувачів послуг (учнів, мешканців).

Сьогодні існує декілька груп механізмів, що дозволяють розвивати інфраструктуру території [11]. ОТГ, крім власних коштів, на капітальні видатки – будівництво, ремонт, реконструкція закладів дошкільної освіти – можуть залучати державні: з фонду регіонального розвитку, державної субвенції на розвиток інфраструктури об’єднаних громад, субвенції державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку. На які пріоритетні проекти спрямувати кошти субвенції, вирішує рада громади.

Субвенція надається в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад” від 16 березня 2016 р. № 200 [4], для створення, модернізації інфраструктури об’єднаної територіальної громади.

У держбюджеті-2016 на розвиток інфраструктури 159 об’єднаних територіальних громад передбачено субвенцію в розмірі 1 млрд грн. На 1 липня 2016 р. до Мінрегіонбуду вже подано 734 проектних заявки від 129 об’єднаних громад вартістю 657 млн грн. Водночас Мінрегіонбуд звертає увагу, що 30 зі 159 об’єднаних громад, які цього року отримують державну підтримку на розвиток інфраструктури, досі не подали жодної заявки на використання відповідної субвенції [20].

Важливим фактором щодо застосування субвенції є статистичний аналіз механізму розподілу, який здійснюється відповідно до вимог ст. 10 Закону № 157, а саме пропорційно до площі об’єднаної територіальної громади та кількості сільського населення в такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

Проаналізуймо зв’язок залежності обсягу запланованих субвенцій від площі територій громади та чисельності сільського населення. Вихідні дані для аналізу беремо з розподілу в 2016 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад [4]. Результати аналізу наведено в таблиці кореляційної матриці.

Кореляційна матриця

	<i>Обсяг субвенції</i>	<i>Площа територій громади</i>	<i>Чисельність сільського населення, осіб</i>
Обсяг субвенції, тис. грн	1		
Площа територій громади, км²	0,9	1	
Чисельність сільського населення, особи	0,82	0,49	1

Джерело: розробка авторів.

Аналіз свідчить про залежність обсягів субвенцій більшою мірою від площі територій громади (коефіцієнт кореляції $r_{\text{площа}} = 0,9$), ніж від чисельності сільського населення (коефіцієнт кореляції $r_{\text{насел}} = 0,82$). Наведений підхід до розподілу субвенцій, на думку авторів, є необґрунтованим. Саме показник чисельності сільського населення повинен мати більшу вагу, адже одна з цілей надання цієї субвенції – це стимулювання залучення до процесу об’єднання сільських населених пунктів.

З метою візуалізації проведеного аналізу за всіма ОТГ, що мають отримати субвенцію, побудовано графік, на якому подано криві значень відносних коефіцієнтів (значення кожної окремої територіальної громади віднесено на відповідний загальний показник) чисельності населення та площі території ОТГ. Різкі розбіжності за цими кривими сформовані в більшості своїй значним перевищенням коефіцієнта у площі території, що ще раз підтверджує необхідність перегляду цього механізму (рисунк).

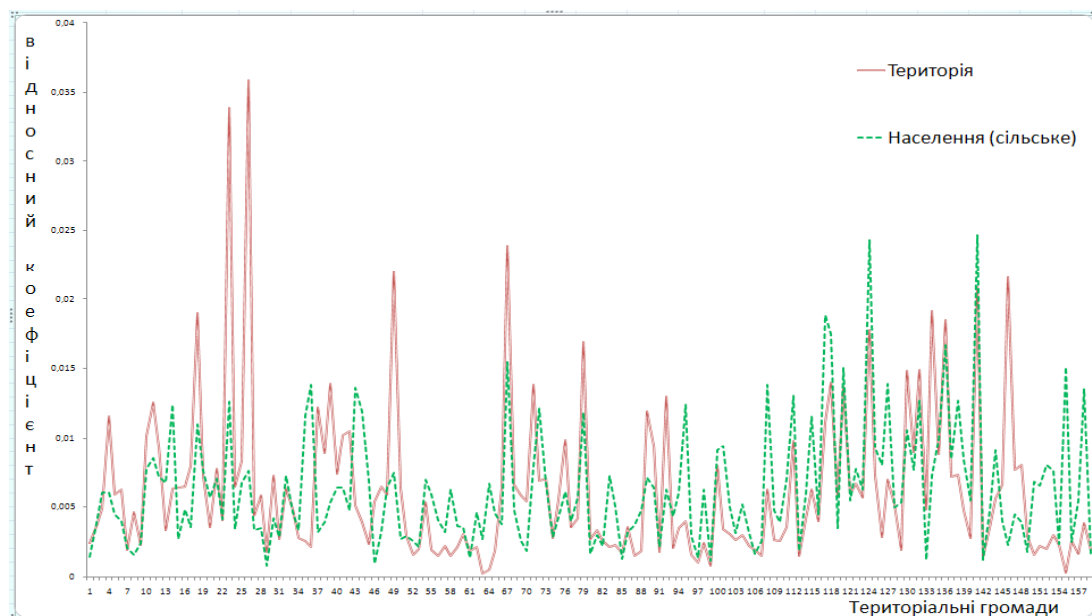


Рисунок. Графік кривих значень відносних коефіцієнтів чисельності населення та площі території ОТГ.

Джерело: розробка авторів

Такий розподіл потребує додаткового аналізу, а саме зіставлення з реальними потребами у видатках ОТГ.

Другим етапом такого аналізу стане аналіз розподілу отриманих коштів між громадами. Для вирішення спірних питань рекомендується затвердити статут ОТГ, де будуть прописані права громад, що об'єдналися, а також витрати, які потрібно спрямувати на кожну громаду.

4. Місцеві вибори в об'єднаних громадах. Дане питання потребує окремого вивчення. Проте можна сказати, що назріла необхідність запровадити механізми нарощування території ОТГ до меж, які відповідають Перспективному плану спроможної територіальної громади, шляхом приєднання територіальних громад. При цьому перехід у нову якість для об'єднаної територіальної громади повинен відбуватись після досягнення нею параметрів, що свідчать про її фактичну спроможність, та є політично виправданим. Саме це пропонується в новому Проекті Закону № 4772 [20]. Проте він має серйозні суперечності й вимагає додаткового опрацювання.

Отже, незважаючи на окремі успіхи реформи децентралізації, вирішення проблем формування механізму забезпечення ресурсної спроможності сільських громад не втрачає своєї актуальності. Проведене дослідження дозволило сформулювати проблеми, що виникають для жителів села у процесі добровільного об'єднання і формування власної

ресурсної бази, а також внести пропозиції щодо змін механізму розподілу субвенцій на розвиток інфраструктури. Напрямами подальших досліджень можуть стати аналіз співвідношення субвенцій із реальними потребами у видатках ОТГ, а також напрями використання цих ресурсів. На окрему увагу заслуговує питання реалізації положень щодо місцевих виборів в ОТГ а також підходів до управління об'єктами права комунальної власності.

Список використаних джерел

1. Волохова І. С. Методологія визначення ступеня фінансової децентралізації по видатках// *European Journal of Economics and Management*. 2016. № 1. Р. 84–90.
2. Дерезенко Е. Спасет ли село децентрализация? [Електронний ресурс]. – URL: <http://agroportal.ua/publishing/analitika/spaset-li-selo-detsentralizatsiya/>.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року/затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 16 берез. 2016 р. № 200. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ua/cardnpd?docid=248909733>.
5. Докучлива казка про порятунок села. URL: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/dokuchлива-kazka-pro-poryatunok-sela>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування//ВВР України. 1997. № 38. Ст. 249.
7. Запущенный процесс децентрализации под угрозой срыва. URL: <http://agroportal.ua/views/blogs/zapushchennyi-protsess-detsentralizatsii-pod-ugrozoi-sryva/>.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні/схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р./Офіц. вісн. України. 2014. № 30. Ст. 831.
9. Кульчицький М. І., Заброцька О. В. Децентралізація як основа розбудови регіонів та підвищення фінансового забезпечення територій//Бізнес Інформ. 2016. № 4. С. 88–95.
10. Мамонова В. В., Горбатенко О. С. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління//Теорія та практика державного управління. 2016. № 1. С. 154–159.
11. Мушинська Н. Ю., Масленников О. М. Визначення механізмів та інструментів регіонального розвитку//Коммунальное хозяйство городов. 2014. № 117. С. 63–67.
12. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності//Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 2. С. 92–99.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад): Проект Закону України від 3 черв. 2016 р. № 4772. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314.
14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – ст. 91.
15. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-19// ВВР України. 2015. № 13. Ст. 90.
16. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 21. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
17. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
18. Фінансова децентралізація в дії. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovol-ne-finansova-detsentralizatsiya-v-diyi/>.
19. Фурдичко Л. Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України// Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2015. № 5. С. 39–42.
20. Якщо виділені кошти не буде використано, люди цього не зрозуміють... URL: <http://www.golos.com.ua/article/272137>.

Надійшла до редколегії 05.09.2016 р.